Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior

ESTUDOS

Ano 27 Nº 39
Dez. de 2010

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR PARTICULAR

Ano 27 Nº 39
Dez de 2009

ESTUDOS

SUMÁRIO

APRENDENDO COM OS ERROS E OS ACERTOS DO PASSADO: PONTOS ESSENCIAIS PARA A DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

SIMON SCHWARTZMAN*

Gostaria de agradecer ao Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular pelo convite e pela oportunidade de fazer esta apresentação, que espero poder contribuir para os debates dos próximos dias. O mérito que eu possa ter para receber este convite, me parece, tem a ver sobretudo com a teimosia com que, ao longo dos anos, tenho me dedicado a identificar as questões de mais longo prazo da Educação Superior e separá-las do simples jogo de interesses que existem naturalmente em todos os setores, e que acabam quase sempre prevalecendo.

Em 1985 participei de uma Comissão Presidencial idealizada por Tancredo Neves e convocada pelo então Ministro da Educação do governo Sarney, Marco Maciel, para elaborar um projeto de reformulação do Ensino Superior brasileiro. Como geralmente ocorre com essas comissões, o trabalho produzido foi desconsiderado pelo governo, mas algumas das ideias postas naquele documento, como a necessidade aumentar o acesso ao Ensino Superior, garantir a autonomia das instituições, tornar a Educação Superior mais relevante para o país, criar sistemas permanentes de avaliação dos cursos e instituições, deixar de lado o modelo único e avançar na diferenciação de papéis e funções das instituições de Ensino Superior, foram aos poucos sendo incorporadas, algumas como políticas governamentais, outras na prática, outras como parte das discussões sobre caminhos a alternativas ainda sendo buscados[1].

Palestra Magna para o III Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular, 15 a 17 de abril de 2010, Costão do Santinho – Florianópolis.

* Membro do Conselho de Administração e pesquisa do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), Rio de Janeiro.simon@iets.inf.br

1 O texto se encontra disponível em http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao_index.htm

Alguns anos depois, com Eunice Durham, participei da organização do Núcleo de Pesquisas sobre Educação Superior da Universidade de São Paulo, que teve como um dos objetivos centrais trazer para o Brasil a crescente discussão internacional sobre a educação superior e suas transformações, assim como o campo crescente de estudos e pesquisas sobre o tema, até então praticamente ignorado. Em 1996, no início do governo Fernando Henrique Cardoso, tive a oportunidade de fazer uma apresentação ampla sobre o Ensino Superior brasileiro e a busca de alternativas[2]. Para esta apresentação de hoje, achei que seria uma boa ideia olhar para o que foi dito nesse texto de 1996 e refletir sobre como as coisas evoluíram desde então, e quais são as questões que persistem, quando olhamos para o futuro.

A barreira da educação

A barreira da educação, dizia o texto de 1996, é possivelmente o maior obstáculo que separa o Brasil de hoje, com seus problemas ainda persistentes de desigualdades sociais, subemprego e marginalização social, de um país economicamente mais maduro, com maior igualdade de oportunidades, de rendas e maior estabilidade e integração social. A evidência internacional mostra que os investimentos em educação são altamente produtivos, e os países e regiões que investem em educação são os que mais aumentam sua produtividade e mais conseguem atrair e fixar investimentos em benefício de suas regiões e de sua população. Ao longo do tempo, as ideias sobre as fontes de riqueza das nações têm variado, começando pelas terras e abrangendo depois os recursos naturais, o poder econômico e militar, o acesso a altas tecnologias e o capital. Hoje está claro que a grande fonte de riqueza, e o recurso mais escasso, que tem o condão de atrair todos os demais, é uma população homogeneamente competente e educada. Do lado negativo, os baixos níveis educacionais eram, e continuam sendo, a principal causa da desigualdade social no país.

Desde então, a educação brasileira expandiu-se bastante, mas não o suficiente, e com problemas crescentes de qualidade que são o grande desafio que enfrentamos em todos os níveis. Hoje nosso tema é a Educação Superior, que precisa ser entendida em seus aspectos específicos, mas nunca sem perder de vista que os problemas da educação infantil e básica são ainda mais sérios, e colocam limites bastante drásticos em relação ao que se pode fazer em relação ao Nível Superior.

Mas em que consiste, na realidade, esta barreira da educação no Brasil? Onde estamos, o que está sendo feito, e quais são os dilemas e perspectivas do futuro? O restante desta apresentação será dedicado a essas questões, naquilo que se relaciona com o Ensino Superior.

2 "O Ensino Superior a busca de alternativas", em João Paulo dos Reis Velloso. *O Real, o crescimento e as reformas,* Rio de Janeiro: José Olympio. 1996, pp. 259-293.

O principal desafio que educação brasileira precisa vencer, em relação à educação básica, é o da desigualdade de acesso à educação de qualidade. Poderíamos discutir longamente sobre o que significa "qualidade", mas todos sabemos distinguir facilmente uma boa escola de uma escola em ruínas, que funciona sem recursos, com professores ausentes, malformados e sem equipamentos, e onde os alunos nada aprendem. Um dos aspectos mais graves do problema da qualidade é a retenção das crianças nos primeiros anos da educação, que acaba redundando em grandes limitações de acesso aos níveis educacionais mais elevados. Em relação à Educação Superior, o problema da equidade no acesso aos cursos de qualidade também existe, mas aqui o principal problema é o do atendimento diferenciado dos diferentes públicos que buscam o Ensino Superior. Se, na educação básica, a homogeneidade de conteúdos básicos é uma condição essencial de equidade e de cidadania, na Educação Superior a insistência em um "modelo único" de universidade tem levado na prática à consolidação das desigualdades e à desqualificação de grande parte dos estudantes e seus cursos, por contraste com um suposto padrão de "qualidade" que precisaria ser mais bem explicitado e compreendido.

A esta afirmação eu gostaria de acrescentar uma outra, que é a de que o setor público no Brasil já dedica uma quantidade bastante grande de recursos à educação, e que não teria condições de investir muito mais sem um aumento significativo da renda nacional e da capacidade de arrecadação do governo em seus diversos níveis. Ainda que existam questões séries sobre o uso apropriado desses recursos, dificilmente estas proporções poderiam aumentar de forma significativa. A questão da mobilização de recursos privados é central para qualquer política mais ambiciosa de expansão e melhoria de qualidade da educação brasileira.

Os problemas da Educação Superior

Existe um consenso bastante generalizado, no Brasil, de que o Ensino Superior tem problemas, mas muito pouca clareza sobre o que fazer para superá-los. Uma lista das questões geralmente apontadas inclui:

- *Qualidade:* existiriam universidades boas, cursos de graduação e programas de pós-graduação de boa qualidade, mas muita coisa – possivelmente a maior parte – de má qualidade. Nem tudo que se chama de "universidade", ou "universitário" mereceria realmente este nome. O mercado profissional estaria sendo invadido por profissionais incompetentes.

- *Conteúdos:* haveria demasiados estudantes em cursos sem conteúdo técnico-profissional, e poucos com formação pertinente às necessidades. O país não estaria formando os técnicos e profissionais de que realmente necessita.

- *Subemprego:* a proliferação de cursos de má qualidade, ou de conteúdos inapropriados, estaria levando a uma saturação do mercado de trabalho, com pessoas de nível universitário ocupando empregos de nível médio.

- *Custos:* as universidades públicas seriam demasiado caras para o governo, e as universidades privadas, demasiado caras para os estudantes.

- *Equidade:* o processo seletivo do sistema público excluiria estudantes de camadas sociais menos favorecidas, que não tiveram como obter uma boa educação secundária, levando-os a buscar o sistema privado, onde encontrariam a barreira da má qualidade e das mensalidades elevadas.

- *Concentração regional:* os governos concentrariam os recursos para a educação superior nas áreas metropolitanas e na região centro-sul, em detrimento das regiões mais pobres, sobretudo do Nordeste.

Para tratar destas questões em uma perspectiva mais ampla, o texto de 1996 apresentava quatro proposições, ou teses, sobre as necessidades para os próximos anos:

I – A Educação Superior brasileira precisa se expandir e pelo menos duplicar nos – próximos anos.

II – O financiamento público da Educação Superior pública no Brasil está em seu limite máximo, e o sistema não tem como continuar a se expandir sem se diversificar e estimular a participação crescente do setor privado. As políticas públicas de financiamento à Educação Superior precisam se ajustar a esta realidade.

III – O “modelo único” da universidade brasileira não existe na prática, mas serve para justificar um sistema educacional extremamente elitista. A expansão do sistema da educação superior requer sua diferenciação, que precisa ser instituída de maneira explícita e consequente.

IV – As tentativas de controle formal, burocrático e prévio dos sistemas públicos e privados precisam ser substituídas por mecanismos competitivos, associados a sistemas permanentes de avaliação e desempenho de resultados. O conceito de autonomia universitária deve ser reexaminado neste contexto.

Os resultados dos últimos quinze anos

Em que medida estes objetivos eram realistas, e em que medida eles se cumpriram, e como alteraram o quadro da Educação Superior brasileira?

Pouco se avançou no tratamento da maioria destas questões durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. As principais inovações do período foram a criação do sistema de avaliação dos cursos superiores, por meio do Exame Nacional de Cursos (ENC, o "Provão"); o desenvolvimento de um sistema de informações estatísticas sobre a educação brasileira em todos os níveis, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC); e a instituição da Gratificação do Estímulo à Docência, que buscava melhorar as taxas extremamente baixas de alunos por professor que existiam e ainda existem no setor público. O mais ambicioso projeto da gestão de Paulo Renato de Souza, que seria dotar as universidades federais de autonomia gerencial efetiva e torná-las responsáveis pela gestão de seus recursos, fracassou ante a resistência dos reitores e dos professores, assim como da área financeira do governo em garantir, de antemão, o fluxo de recursos para as instituições. As restrições financeiras do segundo mandato, mais o impasse do projeto de autonomia, levaram a que os recursos federais para sua rede diminuíssem em relação ao período anterior, e se concentrassem cada vez mais no pagamento de pessoal e aposentadorias[3]. Por outro lado, o Ensino Superior privado continuou se expandindo e se tornou mais fácil, para as instituições privadas, adquirir autonomia pela transformação em universidades ou centros universitários.

O governo Lula, depois do fracasso do projeto de reforma universitária elaborado por Tarso Genro em sua passagem pelo Ministério da Educação, eivado de preconceitos contra o setor privado e que levava ao extremo a politização das instituições públicas[4], parece ter desistido de propor uma política coerente para o setor, que foi substituída por uma série de iniciativas, algumas iniciadas, outras somente esboçadas, reunidas em um ambicioso Plano de Desenvolvimento da Educação[5] que pretende expandir o setor público, com a criação de novas universidades, sobretudo fora das capitais, e a ampliação de vagas por meio do programa Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão da Universidades Federais (Reuni); reduzir a desigualdade social no acesso, por meio de políticas de cotas, compra de vagas no sistema privado pelo Programa Universidade para Todos (ProUni) e reformulação do fundo de financiamento; e a criação uma rede nacional de instituições federais de educação tecnológica.

É ainda prematuro avaliar estes projetos, muitos dos quais estão mal começando, e sujeitos às inevitáveis dificuldades iniciais. No entanto, é possível examinar o que está ocorrendo em termos das quatro proposições de 1996, e ver se estamos indo na direção mais desejável.

3 Schwartzman, Jacques. 2005. O Financiamento das Instituições de Ensino Superior no Brasil. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados.

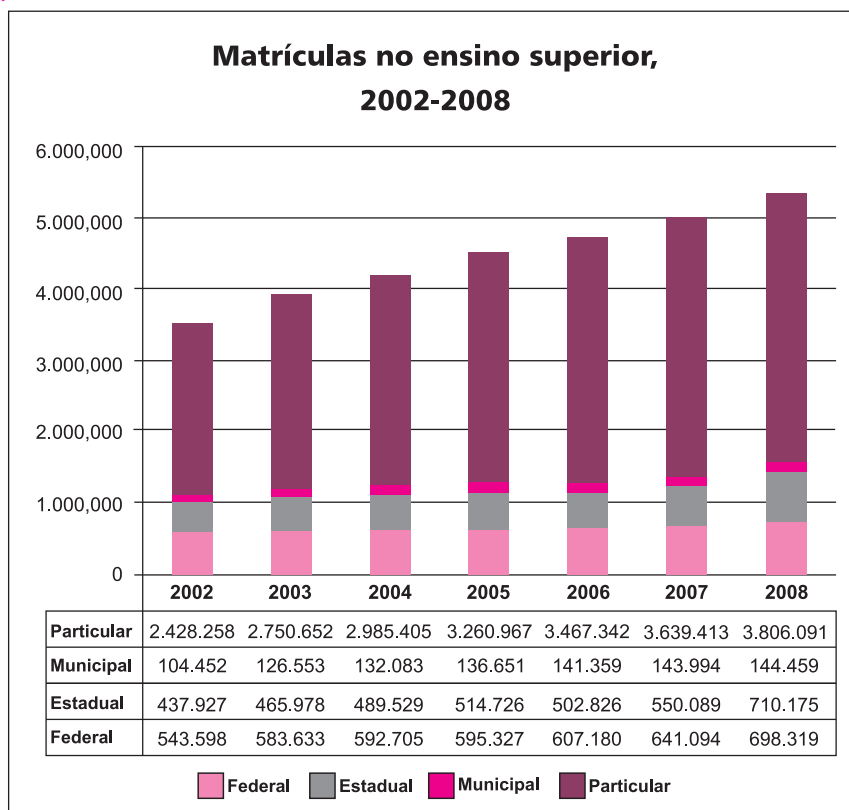
4 Castro, Claudio de Moura e Simon Schwartzman. 2005. Reforma da Educação Superior – Uma Visão Crítica. Brasília: Funadesp.

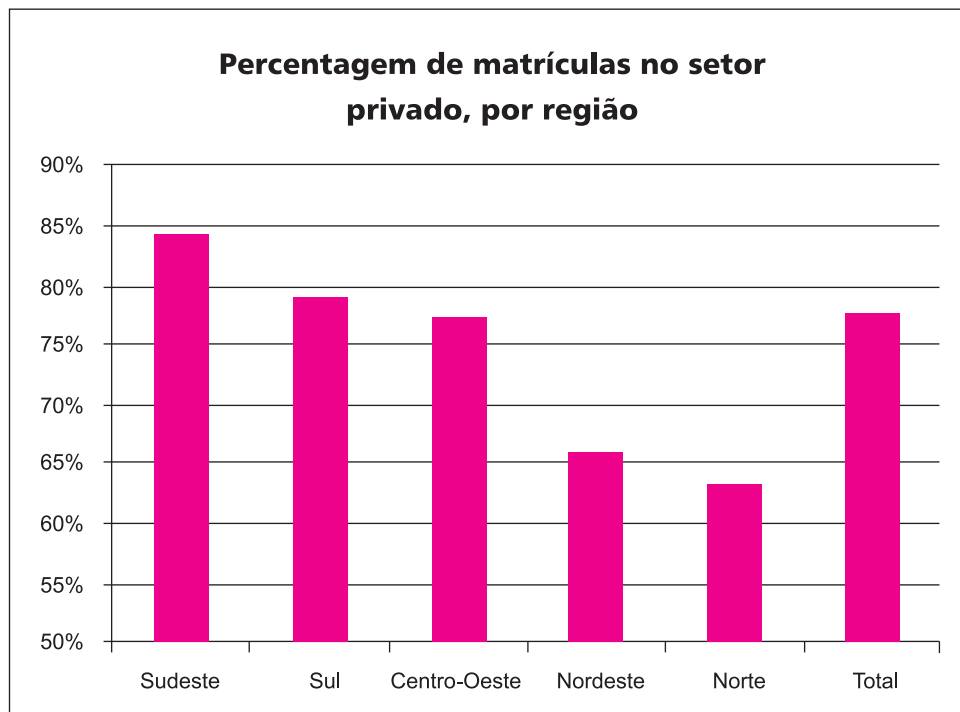
5 http://pde.mec.gov.br/index.php

Expansão e acesso

Entre 1996 e 2008, a Educação Superior no Brasil mais do que triplicou, indo de 1,8 a 5,9 milhões, segundo os dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica (Pnad/IBGE). Este aumento deve-se, sobretudo, ao crescimento do setor privado. Em 2001, primeiro ano em que a Pnad pesquisa o setor em que os estudantes estão matriculados, 71.3% estavam no setor privado, proporção que aumentou para 77,5% em 2008. Entre 2001 e 2008, o setor privado quase duplicou, com um aumento de 1,8, enquanto que o setor público aumentou somente em 30%. No setor público, o maior crescimento foi das instituições estaduais, cuja matrícula passou de 438 mil em 2002 a 710 mil em 2008, um aumento de 62,1%, superando pois o sistema federal, que só aumentou em 30% (Quadro 1).

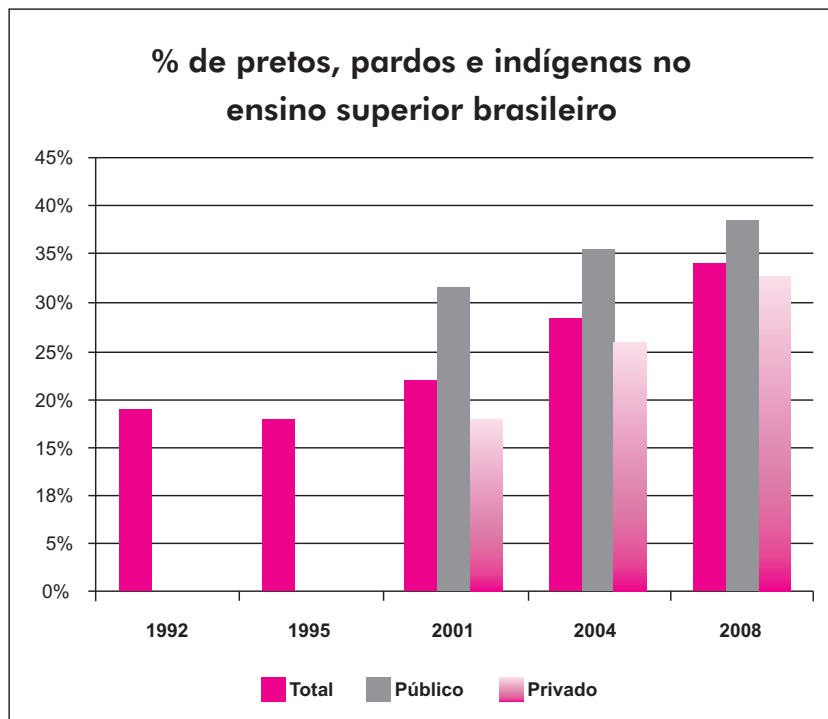
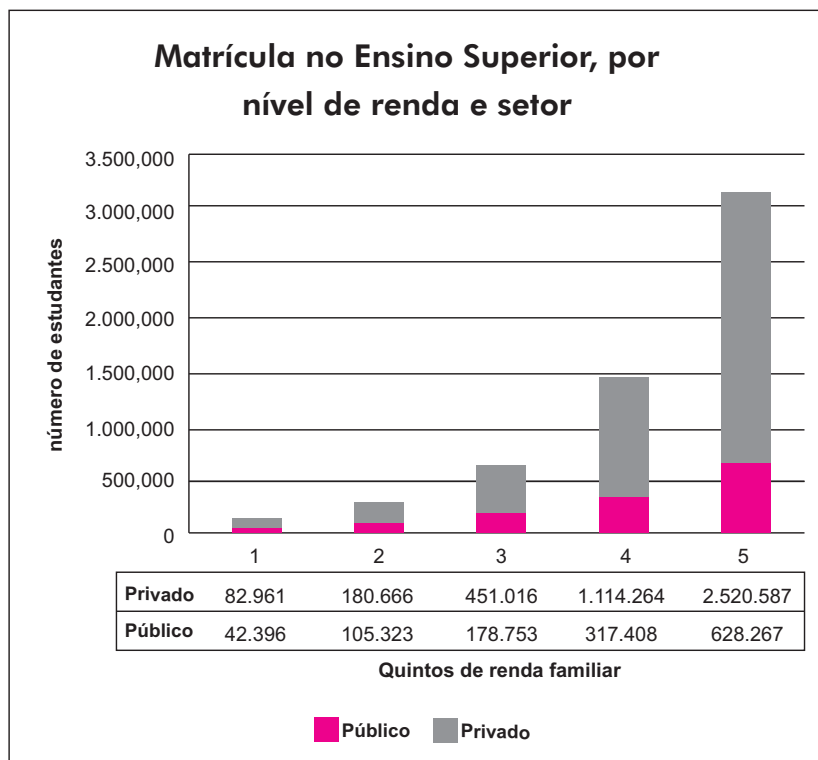
Quadro 1

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Particular	2.428.258	2.750.652	2.985.405	3.260.967	3.467.342	3.639.413	3.806.091
Municipal	104.452	126.553	132.083	136.651	141.359	143.994	144.459
Estadual	437.927	465.978	489.529	514.726	502.826	550.089	710.175
Federal	543.598	583.633	592.705	595.327	607.180	641.094	698.319

O que explica esta expansão, muito maior do que a esperada, foi a demanda por Educação Superior ocorrida sobretudo nas regiões brasileiras mais desenvolvidas, e atendidas por um setor privado em rápido processo de consolidação institucional. Quanto mais desenvolvido o estado ou região, maior a proporção do ensino privado (Quadro 2). No Estado de São Paulo, o ensino privado atendia a 87.3% dos estudantes em 2008, em contraste com a Paraíba, com 50%.

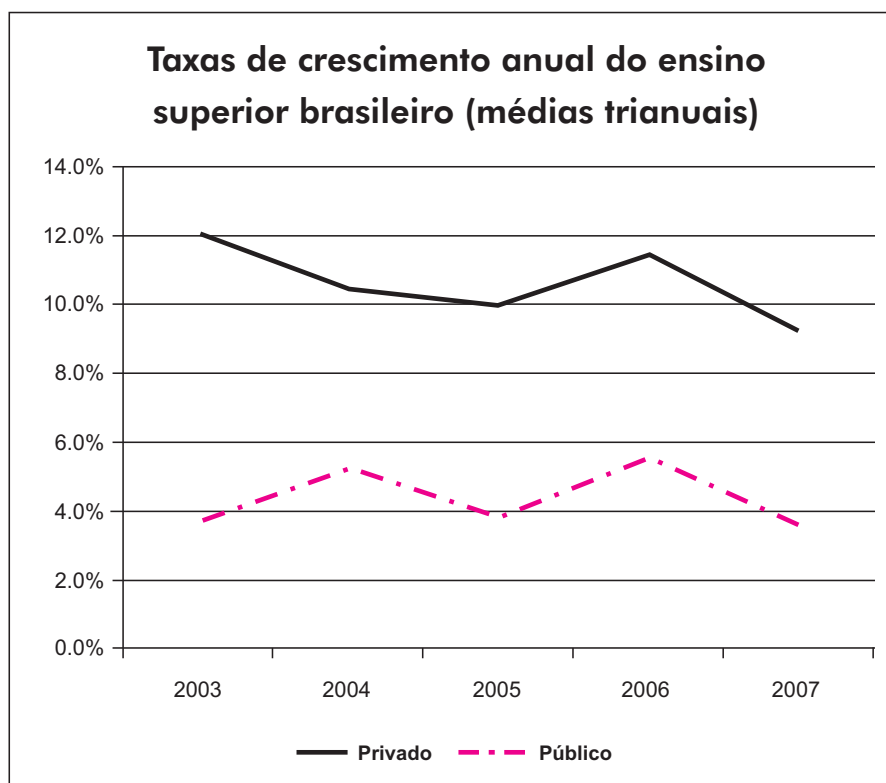
Quadro 2

Os problemas de equidade na educação brasileira residem na educação infantil e básica, por causa da má qualidade das escolas públicas, que não conseguem reduzir as desvantagens econômicas e culturais que as crianças mais pobres trazem consigo. No fim do ensino médio, a maioria dos estudantes de origem social mais pobre já foi eliminada e, entre os que conseguem se titular, uma parte significativa não tem condições de disputar lugares nas universidades e nas carreiras mais prestigiadas. A ênfase que o atual governo tem dado às questões de acesso por cotas ao Ensino Superior responde sobretudo a motivações políticas e ideológicas e não tem como alterar esta situação. Na prática, à medida que o sistema se expande, ele se torna socialmente mais inclusivo, como se pode observar pelo aumento de estudantes ao longo dos anos que se declaram pardos e negros (e, em números minúsculos, indígenas) no Ensino Superior (Quadro 3). Pelo tamanho que tem, é o ensino privado que tem dado maior acesso a esses estudantes, embora, em termos proporcionais, seu aumento tenha sido maior no setor público, que, ao lado das carreiras mais prestigiosas e competitivas, tem um numero crescente de carreiras de fácil acesso e sem custos, que atraem estudantes que não podem pagar o ensino privado e nem se qualificam no Exame Nacional de Ensino Médio (Enem) para as bolsas do ProUni. Apesar dessas melhoras, o Ensino Superior brasileiro, tanto público quanto privado, continua extremamente seletivo, com muito poucos estudantes oriundos dos dois quintos mais baixos de renda (Quadro 4).

Quadro 3

Quadro 4

	1	2	3	4	5
Privado	82.961	180.666	451.016	1.114.264	2.520.587
Público	42.396	105.323	178.753	317.408	628.267

O ProUni, ao trocar vagas no setor privado por renúncia fiscal, reverteu a prática brasileira de não subvencionar o Ensino Superior privado. Segundo o Ministério da Educação, o ProUni teria atendido a cerca de 600 mil estudantes desde a sua criação, em 2004, até meados de 2009. Os dados do Censo do Ensino Superior de 2007 indicavam a existência de cerca de 200 mil estudantes no ProUni, dos quais 50 mil possuíam bolsas parciais. Uma limitação importante para o ProUni parece ser a falta de candidatos que satisfaçam, simultaneamente, os critérios de baixa renda e desempenho razoável no Enem, fazendo com que muitas das vagas oferecidas não sejam preenchidas.

Apesar de sua grande expansão, a Educação Superior brasileira continua pequena, quando comparada com outros países, com menos de 15% dos jovens de 18 a 24 anos frequentando algum tipo de curso pós-secundário, quando os países desenvolvidos, e muitos da América Latina, aproximam-se ou superam a marca dos 50%. Os dados mostram que a expansão acelerada dos últimos anos, em que o setor chegou a crescer uma média de 10% ao ano, vem perdendo velocidade e pode estar chegando ao seu limite, pelos custos envolvidos, assim como pelo estrangulamento representado pelos problemas do ensino médio (Quadro 5).

Quadro 5

Financiamento

O governo Lula tem expandido os gastos do governo federal com suas universidades, dentro de uma política mais geral de ampliação dos gastos públicos, mas sem alterar fundamentalmente o quadro pré-existente. Segundo os dados publicados pelo Inep, o percentual de investimentos públicos totais à educação como um todo no Brasil teria passado de 4,7 a 5,1% do PIB entre 2000 e 2007, e o percentual gasto em Educação Superior teria baixado de 0,9 a 0,8% . O investimento direto (isto é, menos aposentadorias, bolsas de estudo, pagamento de juros etc.), teria evoluído de 3,9 para 4,7% do Produto Interno Bruto (PIB), aumentando sobretudo em investimentos na educação básica, com os investimentos em Ensino Superior permanecendo inalterados em 7%. Os investimentos diretos por aluno em Educação Superior, em valores corrigidos para 2008, teriam se reduzido de R$ 15.341,00 em 2000 para R$ 14.763,00 em 2008, mantendo-se, pois, praticamente inalterado. No entanto, como os gastos por aluno na educação básica praticamente dobraram no período, a razão entre educação superior e educação básica, que era de 11,1 em 2000, baixou para cerca de metade, 5,6 vezes em 2008.[6]

O sentido dessa evolução, de mais investimentos na educação básica e menos na superior, é correto. O total de recursos públicos que o Brasil gasta com educação é razoável, em termos internacionais, com os países que mais investem no setor chegando a 6% ou 7% do PIB. Mas o custo por aluno de Nível Superior no setor público é semelhante ao dos países desenvolvidos, que, no entanto, têm padrões de qualidade bastante melhores. O principal fator de custo do sistema superior público brasileiro é o de pessoal – salários e aposentadorias dos professores, quase todos contratados em regime de tempo integral e com os direitos e vantagens do funcionalismo público. Tal como em 1996, os índices conhecidos de desempenho das instituições públicas de Ensino Superior brasileiras continuam bastante medíocres: taxas de professores e funcionários por aluno extremamente altas, altos índices de abandono de cursos, um grande número de professores de tempo integral e dedicação exclusiva sem produção científica e técnica próprias, e assim por diante. Seria possível, em princípio, aumentar a produtividade do sistema, tanto em termos de alunos formados pelas diversas carreiras como de produção científica e técnica, sem aumento de custos nem queda de qualidade, tão somente com medidas de racionalização administrativa e de políticas adequadas de recursos humanos. É possível que o programa Reuni, ao oferecer mais dinheiro para as universidades públicas federais em troca de mais vagas e melhores índices de alunos por professor, venha a melhorar esta situação. No entanto, ao pressionar as universidades públicas a expandir de tamanho e admitir alunos por políticas de ação afirmativa, sem que o ensino médio melhore de forma significativa, o governo federal pode estar forçando o setor público a se nivelar por baixo, prejudicando os polos de maior qualidade que existem em muitas, embora não todas, das instituições federais e estaduais e algumas das particulares.

6 Dados do Inep, disponíveis em http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/, acesssado em 6/4/2010.

Do "modelo único" à diversificação

O Brasil vive há décadas em uma situação paradoxal, que é a adoção formal de um modelo único de organização do Ensino Superior, baseado na concepção idílica da indissolubilidade do ensino, da pesquisa e da extensão, corporificada em universidades abrangentes e complexas, de um lado, e de outro uma prática que admite grande diferenciação. Do ponto de vista legal, a grande transformação foi a criação dos "centros universitários", em 1997, a partir do espaço aberto pela Lei de Diretrizes e Bases de 1996, que deu a instituições privadas dedicadas ao ensino privilégios de autonomia até então restritos a universidades com pesquisa e pós-graduação. Além disso, os governos têm sido bastante lenientes em outorgar status universitário a instituições privadas, e as instituições públicas, criadas por lei, já nascem e permanecem como universidades, sem que de fato tenham que demonstrar a qualidade acadêmica que deveriam possuir.

Poucos das 183 universidades e dos 124 centros universitários que existiam no Brasil em 2008 passariam por uma avaliação rigorosa quanto ao cumprimento dos ideais do ensino e da pesquisa. Este, entretanto, não é o maior problema. Os sistemas nacionais de Educação Superior modernos tendem a desempenhar uma pluralidade de papéis frequentemente contraditórios, uma característica que se acentua ainda mais em uma sociedade tão profundamente estratificada e diferenciada como a brasileira. Parece ser mais recomendável reconhecer as diferenças e tratar de responder a elas de forma pluralista, do que tratar de negá-las pela via da imposição de igualdades formais, que tendem a intensificar ainda mais os processos reais de estratificação e de desigualdade. A Educação Superior brasileira já vem se diversificando na prática, e hoje pode ser descrita a partir de algumas de suas principais funções: (1) formação para as profissões liberais mais tradicionais (direito, medicina, odontologia, engenharia e outras), onde estão os cursos mais consolidados; (2) formação de pesquisadores e técnicos de alto nível nos programas de pós-graduação; (3) formação nas "novas profissões" como psicologia, nutrição, comunicação, serviços sociais, contabilidade e outras que procuram conquistar seus nichos de mercado e se aproximar dos modelos das profissões tradicionais; (4) formação para professores de nível básico e médio, que se dá nos cursos de pedagogia e nas antigas faculdades de filosofia; e (5) formação tecnológica ou "vocacional", cursos de curta duração que buscam inserir os estudantes rapidamente no mercado de trabalho. A esta lista deve-se acrescentar a "educação geral", típica dos *colleges* ingleses e americanos, que não existe formalmente no Brasil, mas que ocorre na prática em um grande número de faculdades de direito, administração e ciências sociais que, embora não profissionalizem, proporcionam aos estudantes uma formação adicional que é valorizada e melhora seu posicionamento no mercado de trabalho.

No entanto, como essas diferentes funções não são reconhecidas e valorizadas, o resultado é que todos procuram obter um diploma "universitário", fazendo com que cursos mais práticos e de curta duração, que poderiam fazer muito mais sentido para pessoas com menos formação acadêmica e mais necessidade de ingressar rapidamente no mercado de trabalho, sejam desvalorizados tanto por instituições e professores quanto pelos estudantes. A legislação atual permite a existência de

"cursos sequenciais" e "tecnológicos" de curta duração, mas menos de 10% dos estudantes optam por esta via, 82% dos quais em instituições privadas, conforme os dados do Censo Educacional de 2008 (Quadro 6).

Quadro 6

Áreas de formação e duração dos cursos			
	Pleno	Tecnológico	Total
Agricultura e veterinária	105.753	6,070	111.823.00
Ciências sociais, negócios e direito	1.902.333	135.336	2.037.669.00
Ciências, matemática e computação	318.019	84.463	402.482.00
Educação	826.095		826.095.00
Engenharia, produção e conStrução	357.223	60.953	418,176.00
Humanidades e artes	144.846	17.253	162.099.00
Saúde e bem-estar social	734.356	11.512	745.868.00
Serviços	58.144	39.529	97.673.00
Total	4.446.769	355.116	4.801.885.00

Fonte: Censo do Ensino Superior, 2008

A entrada maciça de estudantes pouco qualificados e sem condições de estudar em cursos de formato acadêmico e de longa duração traz várias consequências negativas. Quando os cursos insistem em manter seus padrões de exigência, muitos alunos abandonam após os primeiros anos, com grande prejuízo de tempo e de recursos. Muitas instituições, no entanto, preferem baixar suas expectativas, e os cursos transformam-se em um ritual de memorização e repetição de conteúdos que nem os estudantes e muita vezes nem os professores entendem bem. Com isto, os cursos perdem interesse e sentido para os estudantes que, se não estiverem premidos pela exigência do diploma, acabam também abandonando os cursos.

Os dados do Censo do Ensino Superior de 2007 permitem ver o que está ocorrendo conforme as diferentes áreas de conhecimento. Os poucos cursos de curta duração que existem concentram-se nas áreas de serviços e de tecnologia, sobretudo em processamento de dados e cursos semelhantes. O setor privado, que é majoritário em todas as áreas exceto agricultura e veterinária, concentra-se sobretudo nas áreas de ciências sociais, negócios e direito. A razão matriculados/formados permite estimar a eficiência dos cursos. Se todos os cursos durassem um ano e todos se formassem, a razão seria de 1. Para um curso de 4 anos, o normal seria quatro. A razão de quase 9 que existe nos cursos de engenharia e assemelhados mostra que, ou os alunos levam em média 9 anos para se formar, ou, o que é mais provável, uma boa parte nunca se forma. Na média, no Brasil, a razão é de 6,4, número que cai para 4,9 para os cursos tecnológicos de curta duração, sugerindo que aí também há alta taxa

de abandono (Quadro 7). A situação no setor privado não é diferente da do setor público, e as diferenças mais importantes que surgem são regionais: no Sudeste, a razão é de 6, comparada com 7.4 na região Nordeste.

Quadro 7

Áreas de formação e características dos cursos

	Total de matrículas	% cursos tecnológicos	% no setor privado	razão matrículas /formados
Agricultura e veterinária	113.630	6%	42%	7,4
Ciências sociais, negócios e direito	2.050.282	6%	86%	6,8
Ciências, matemática e computação	414.600	20%	67%	7,0
Educação	860.513	0%	58%	5,0
Engenharia, produção e construção	417.448	15%	61%	8,9
Humanidades e artes	170.231	10%	59%	6,1
Saúde e bem-estar social	753.015	1%	81%	6,6
Serviços	99.956	38%	83%	4,9
Total	4.879.675	7%	75%	6,4

Fonte: Censo do Ensino superior, 2008

Por que o ensino tecnológico, de curta duração, é tão restrito no Brasil, quando ele é majoritário em muitos outros países? Existem dois mecanismos pelos quais isto é feito em outras partes. Em alguns países, como a Alemanha, o ingresso no ensino universitário depende de um curso de nível médio acadêmico muito exigente, que a maioria dos alunos não consegue seguir. Para estes, desde cedo existe a alternativa de cursos técnicos de nível médio, que conduzem a uma formação profissional não acadêmica de qualidade. Em outros países, como nos Estados Unidos e na Inglaterra, o primeiro ciclo da educação superior, os *colleges*, não são de formação profissional, mas geral, onde o acesso é fácil, mas os alunos são distribuídos para diferentes tipos de formação, conforme seus interesses e sua capacitação. No Brasil, praticamente não existe alternativa para os cursos convencionais de nível médio, e os cursos superiores já são, desde o início, de formação profissional para um mercado de trabalho que premia o diploma pleno e não reconhece o valor dos cursos de curta duração. Por outro lado, o ingresso em cursos de formação plena é fácil, ainda que não necessariamente nas carreiras ou nas instituições que os estudantes prefeririam. Não tem mais sentido, nos dias de hoje, tentar replicar o antigo modelo europeu de discriminar ainda no nível médio quem vai ou não poder entrar em uma universidade. O que se pode fazer é abrir espaço para cursos iniciais de formação geral, de tipo *college,* que pode ser suficiente para muitos, e criar mecanismos claros que permitam aos estudantes de cursos de curta duração continuar estudando, se assim desejam, de tal maneira que a escolha do curso tecnológico não se transforme em um beco sem saída.

Controle formal e avaliação

Até os anos 1990, não havia nenhum sistema de controle de qualidade da Educação Superior brasileira, exceto as autorizações burocráticas e de rotina das instituições privadas por parte do antigo Conselho Federal de Educação. Em meados da década de 1990 é instituído o "Provão" que, combinado com estatísticas educacionais produzidas pelo Inep, pela primeira vez produz indicadores comparáveis sobre a qualidade dos cursos superiores no país, abrindo uma grande discussão, mas situando o tema da qualidade na ordem do dia. No início do período Lula, os que se opunham ao sistema entram no governo e criam um ambicioso sistema nacional de avaliação do Ensino Superior que, de tão complexo, não tem como funcionar. Alguns anos depois, o Ministério da Educação retoma o antigo Exame de Cursos, agora com o nome de Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e com várias modificações, e desenvolve uma série de outros indicadores de avaliação das instituições de ensino superior do país.

Ao lado de seus méritos, existem muitos aspectos problemáticos nestas avaliações, já discutidas em outra parte, e que não caberia detalhar aqui.[7] Dois aspectos, no entanto, precisam ser assinalados. O primeiro é que, tal como o Provão, o Enade e conceitos assemelhados ordenam os cursos superiores do Brasil em uma dimensão única para cada área de conhecimento ou carreira; e, segundo, que estas avaliações não chegam ao ponto de dizer, com clareza, quais cursos estariam abaixo do mínimo de qualidade aceitável, limitando-se a ordená-los em uma distribuição estatística. Dessa forma, elas contribuem para dificultar a diversificação mais efetiva do Ensino Superior no país, com a criação de cursos de carreiras de concepções distintas, e nem por isto oferece à sociedade informações fidedignas sobre a qualidade dos diversos cursos e instituições.

Embora não seja inevitável, essa verticalização das avaliações está relacionada com o fato de que elas são feitas de cima para baixo, pelos técnicos do Ministério da Educação, supostamente atendendo às orientações da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), um Conselho eminentemente formal e também formado predominantemente pelos representantes do governo federal. Seria de se esperar que o setor privado, que se queixa, com razão, de que o sistema de avaliação privilegia as instituições públicas, criasse seus próprios mecanismos de avaliação e controle de qualidade, fazendo ressaltar e valorizar aquilo que considera ser sua contribuição específica na área da educação superior. Infelizmente, isto ainda não ocorre, e a educação superior brasileira, embora tenha crescido e se diversificado, ainda está longe de adquirir as características que seriam desejáveis e necessárias para o país moderno e desenvolvido que gostaríamos de ter.

---

7 Verhine, Robert Evan, Lys Maria Vinhaes Dantas e José Francisco Soares. 2006. "Do Provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro." *Ensaio – Avaliação e Políticas Públicas em Educação* 14:291-310.

Conclusão

De forma resumida, então, é possível dizer que a Educação Superior brasileira cresceu muito mais, nos últimos anos, do que se esperava no passado. Esse crescimento trouxe algumas coisas positivas, como a evolução continuada da pós-graduação, que não discutimos neste texto, e um certo aumento do acesso de pessoas socialmente menos privilegiadas. Existe agora o embrião de uma cultura de avaliação, e informações estatísticas que permitem acompanhar o sistema em seu conjunto, o que era muito difícil de ser feito no passado. Mas a Educação Superior brasileira continua pequena em relação à população, ainda restrita em grande parte aos setores mais ricos e educados da sociedade, incapaz de responder à grande diversidade de seu público, e muito presa a moldes rígidos de funcionamento, em parte impostos pelo governo, mas em grande parte também adotados pelas instituições e seus dirigentes que, em vez de assumirem com mais decisão sua autonomia, gastam suas energias tentando reagir às demandas e aos requerimentos formais que chegam a todo momento da burocracia ministerial.